

INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

Juan José Plaza-Angulo
Universidad de Málaga
Málaga, septiembre de 2018



Atribución/Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

ÍNDICE

Capítulo 1. La gestión de recursos humanos como sistema integrado	3
1. La Administración Pública como organización abierta	3
1.1. Teoría de sistemas	3
1.2. La Administración Pública como organización abierta	4
2. La gestión integrada de recursos humanos	7
2.1. La complejidad de la persona	7
2.2. De gestión de personal a dirección de recursos humanos	8
2.3. La gestión integrada de recursos humanos	9
3. La gestión integrada y la estrategia	10
 Capítulo 2. La planificación de recursos humanos en las entidades locales	 14
1. El factor humano como recurso estratégico	14
1.1. Antecedentes de la función de recursos humanos	14
1.2. El factor humano como principal activo organizacional	15
2. La administración de recursos humanos	17
2.1. Concepto	17
2.2. Objetivo	18
3. Modernización y cambio en la gestión de recursos humanos en las entidades locales	19
4. La importancia de la política de recursos humanos	24
 Capítulo 3. Sistema de soporte: competencias y desempeño	 25
1. Concepto de competencia y sus dimensiones	25
2. Clasificación de las competencias	28
3. Diseño y evaluación de puestos de trabajo	28
4. Motivación, compensación y refuerzo	30
5. Las competencias y el desempeño	33
6. Concepto, objetivo y características de la evaluación del desempeño	34
7. Dimensiones del desempeño individual: el qué y el cómo	36
8. Consideraciones e implicaciones importantes	37
 Capítulo 4. La necesidad de gestionar el conocimiento como garantía de valor y calidad en la prestación del servicio	 40
1. La importancia de la gestión del conocimiento	40
2. Conceptos básicos de gestión del conocimiento	42
3. Consideraciones de la gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas Locales	45
3.1. El conocimiento en los entes locales	45
3.2. Utilidad para la Administración local	46
4. Cultura organizacional, cultura del conocimiento y compromiso de los trabajadores	46
 Bibliografía	 49

Capítulo 1:

La gestión de recursos humanos como sistema integrado

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN ABIERTA

1.1. Teoría de sistemas

La teoría de sistemas nace de la necesidad de tratar de comprender el comportamiento o los hechos que pueden acontecer en sistemas complejos, es decir, en sistemas integrados por muchas partes distintas con distintos intereses y correlaciones que se influyen de forma directa o indirecta. Hemos de remarcar que no se trata de una teoría que nos capacite para explicar la organización, sino que es una herramienta o instrumento que nos ayuda a comprenderla gracias a la análisis de la misma que podemos realizar.

Según el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua la acepción de sistema que nos ocupa es la siguiente: “Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”. Es decir, se trata de la acción conjunta de una serie de partes que con su interacción contribuyen a la consecución de un objetivo.

Existen infinidad de definiciones de sistema, muchas de ellas ligadas estrictamente al ámbito organizacional. Con carácter general comparten las siguientes características:

- Se trata de un conjunto de elementos.
- Existen relaciones entre estos elementos.
- Reconocen un carácter de totalidad del sistema.

El creador de la Teoría General de Sistemas fue el biólogo Von Bertalanffy (1954) y lo hizo con la finalidad de describir de forma matemática los naturales y las interacciones entre ellos. Según este enfoque, el análisis observar los elementos y procesos que interactúan de forma dinámica, así como el comportamiento de cada uno de los elementos de forma individual cuando se encuentran aislados. Además, precisa que el sistema no es el resultado de la suma de las partes sino algo diferente con idiosincrasia propia.

En el ámbito organizacional su justificación está motivada por varias cuestiones. La primera de ella, es que este enfoque ayuda a compensar las deficiencias de anteriores enfoques como el analítico, el cual estudia de forma detallada las partes pero sin visión de conjunto. En segundo lugar, otorga una visión total para la toma de decisiones al considerar a la organización como un todo. Además, se constituye como un factor integrador.

Pero la organización no es un sistema cerrado, sino que está relacionada con su entorno. Del exterior recibe lo que se denominan entradas o inputs como pueden ser los trabajadores, recursos financieros, suministros, etc., que mediante su utilización permiten obtener resultados finales, que se denominan salidas u outputs, en forma de productos o servicios.

En definitiva, bajo la interpretación de la Teoría General de Sistemas, la organización es un sistema abierto y complejo, integrado por distintos subsistemas y elementos individuales organizados e interrelacionados que constituye un todo en el que se persigue un objetivo común por encima de los objetivos individuales. Esta dinámica se desarrolla bajo una interacción constante con el entorno, el cuál también condiciona el comportamiento del sistema.

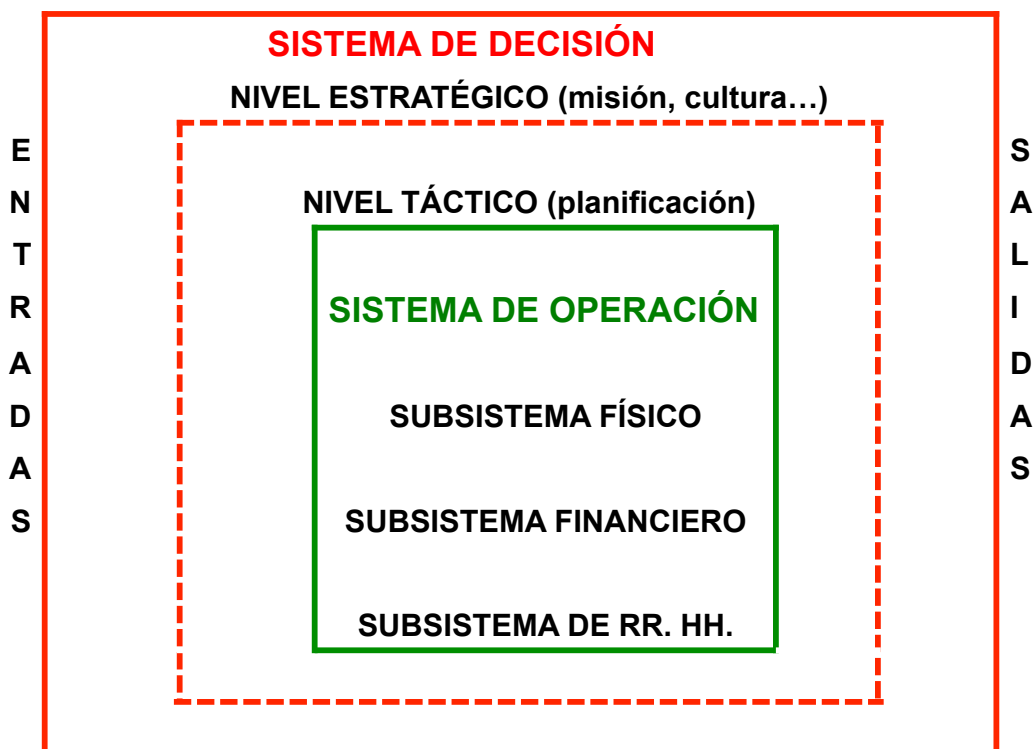
1.2. La Administración Pública como organización abierta

La Administración Pública puede ser concebida como un tipo particular de organización cuyo comportamiento no va a diferir, a grandes rasgos, con el de

cualquier otra organización. De hecho, su única diferencia estriba en que los servicios de una Administración Pública no persiguen la obtención de contraprestación económica. Por lo demás, está compuesta por un conjunto de factores heterogéneos que interactúan con la finalidad de alcanzar unos objetivos mediante determinada actividad, normalmente la prestación de un servicio.

Como cualquier organización es un grupo social definido integrado en un sistema jerárquico y con reparto de tareas, estructurado, bajo una coordinación consciente y orientación a un fin, con vocación de permanencia y en interacción constante con el ambiente externo.

Aplicación de la Teoría General de Sistemas a las AA. PP.



Fuente: elaboración propia

Debido a su complejidad, requiere una coordinación consciente donde, con carácter general, habrá dos niveles de circulación:

- Nivel operativo básico o sistema de operación, donde actúan los factores elementales y donde se desarrolla la actividad principal o el grueso de la actividad o prestación del servicio y que, en el caso de la Administración Pública se identifica con el trabajo de funcionarios y personal laboral.
- Nivel regulador o sistema de decisión, que envuelve al anterior y en el cual se toman las principales decisiones. En la Administración Pública podemos identificarlo con los representantes políticos y, en determinados caso, con algunos funcionarios que realizan tareas de toma de decisiones en la dirección de servicios o de control y fiscalización.

Por otro lado, los sistemas abiertos comparten determinados principios:

- Organicismo, holística y sinergia: la organización es semejante a un organismo vivo en el cual el todo es superior a la suma de las partes y solo puede ser entendido en su totalidad.
- Importación, transformación y exportación de energía: se recibe energía del entorno, se transforma y se devuelve.
- Información y codificación: se importa información de manera selectiva que debe ser codificada y compartida dentro de la organización. Igualmente la organización es generadora de información y conocimiento para el exterior.
- Estabilidad y homeostasis: la organización debe tender al equilibrio y para ello se apoya en la homeostasis, que es la capacidad de mantener una condición interna estable compensando los cambios en su entorno.
- Diferenciación: en la organización de sus miembros ha de tender hacia la especialización de funciones.

2. LA GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HUMANOS

2.1. La complejidad de la persona

Las personas son un recurso de incalculable valor, pero a la vez es un recurso de naturaleza dinámica (siempre en evolución) y de enorme complejidad, lo que dificulta su gestión.

Es fundamental tener siempre presente que toda persona desempeña a la vez diferentes roles (estudiante, padre, trabajador, etc.), debiendo, además, adaptarse a las condiciones de trabajo, al entorno físico (temperatura, ruido, humedad, etc. y al entorno humano (compañeros, jefes, subordinados, etc.). La complejidad de la integración en el grupo de trabajo condicionará en gran medida el comportamiento de la persona, sus actuaciones y aspiraciones. De igual forma, también influye especialmente las opciones de crecimiento que ofrezca la organización, desde la participación en la toma de decisiones, hasta las expectativas de retribuciones.

La interdependencia entre el trabajador y la empresa es vital. Se necesitan mutuamente y, por ello, es necesario que ambos se comprendan y traten de colmar los objetivos individuales de cada una de las partes. Sin embargo, la relación entre las personas y la organización puede no ser satisfactoria. El individuo necesita ser útil para sobrevivir dentro de la organización, pues en el momento en que deja de ser útil puede ser prescindible, pero también necesita colmar sus necesidades, es decir, recibir lo justo por parte de la organización.

Al tratarse de un sistema social se manifiesta como un continuo intercambio de recursos y contraprestaciones que necesita del equilibrio entre ambas partes en lo que se ha denominado como contrato psicológico.

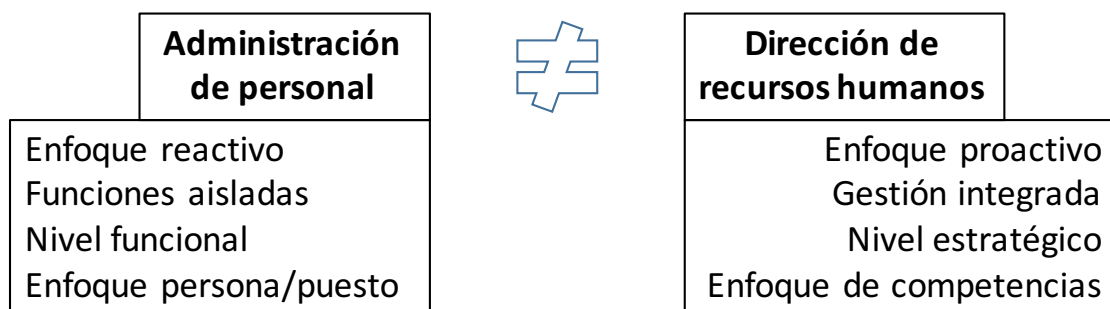
2.2. De gestión de personal a dirección de recursos humanos

La gestión de recursos humanos en las organizaciones ha sufrido un cambio vertiginoso, pasándose de la simple administración de personal a una gestión integrada.

El enfoque de gestión de personal consideraba a esta área como algo administrativo, microorganizacional y estático, que sólo preocupa en lo relativo a cuestiones administrativas y de control interno de los puestos de trabajo, a la vez de con una orientación de carácter táctico (a corto plazo). Es decir, la gestión de nóminas, de permisos, de bajas, etc.

Por su parte, la nueva dirección de recursos humanos busca un enfoque más amplio, estratégico, a largo plazo e integrador, consciente de la continua transformación al que está sometido por el desarrollo y flexibilización de los actuales sistemas de trabajo y con la enorme trascendencia que cobran los recursos intangibles.

Se trata, pues, de dos enfoques distintos con sus consiguientes niveles de integración divergentes:



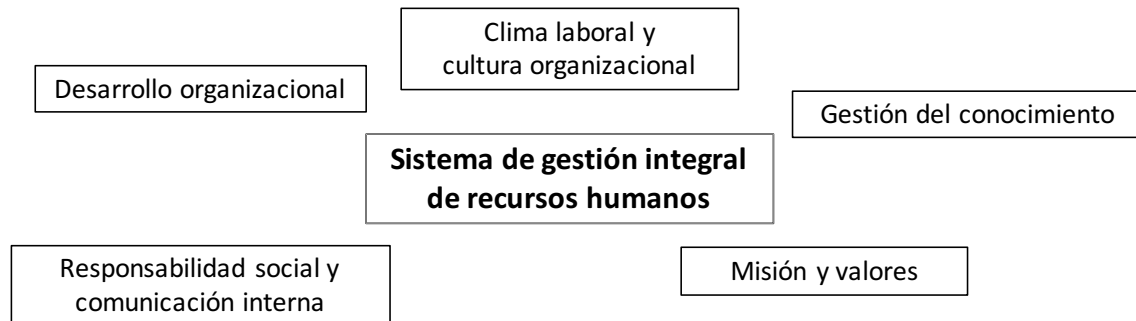
Fuente: elaboración propia

Tal migración ha propiciado un cambio de óptica total en el enfoque con el que se trabajaba. Los recursos humanos pasan de ser una parte más de la funcionalidad organizacional a ser parte de la estrategia empresarial y, para ello, es fundamental la gestión integrada de los mismos.

2.3. La gestión integrada de recursos humanos

La gestión integrada de recursos humanos considera al equipo humano de la organización como el centro de interés sobre el que gira todo. Esto se traduce en que todos los procedimientos están relacionados. Pero no relacionados de cualquier forma, sino con una relación consciente y consecuente con los objetivos estratégicos de la propia organización.

Solo las organizaciones que tienen una estrategia de recursos humanos y unos objetivos perfectamente establecidos, consiguen una verdadera implantación del sistema. Valga recalcar, a este respecto, que no se trata de la utilización de un programa informático para gestionar las cuestiones relacionadas con los trabajadores, sino que es algo de un calado muy superior, que afecta a la organización de manera transversal y que considera a la persona como el eje de toda la política organizacional hacia la consecución de los objetivos fijados.



Fuente: elaboración propia

Existen diferentes modelos de integración de gestión de recursos humanos. Podemos aventurarnos a decir, que pueden existir tantos como organizaciones haya. En cualquier caso, cualquier modelo debe integrar todo lo relacionado con los trabajadores. Así, un modelo básico se compone:

- Prevención de riesgos laborales: enfocado hacia el logro de una cultura preventiva y no solo hacia el cumplimiento de determinadas normas imperativas.

- Administración de personal: comprende la gestión de las cuestiones administrativas, tales como nóminas, seguros sociales, contratos, absentismo, permisos, etc.
- Gestión por competencias: centrada en las actitudes y comportamientos observables que son determinantes para un la consecución de un desempeño exitoso de la tarea encomendada.
- Cultura organizacional: comprendida por los valores y creencias de la organización que deben reflejarse en las conductas y actitudes de los trabajadores y directivos como configuración una identidad colectiva.
- Comunicación interna: el cuidado de la comunicación dentro de la organización es fundamental y ha de abordarse en todas sus facetas: ascendente, descendente, lineal, formal e informal.
- Desarrollo organizativo: encaminado a la mejora de la eficacia, de la eficiencia, de la calidad en la gestión y de la coherencia como servicio público.
- Gestión del conocimiento: encargado de gestionar el aprendizaje organizativo en todas sus facetas, de perpetuarlo, compartirlo y generar nuevo conocimiento, tanto como organización, así como individualmente.

3. LA GESTIÓN INTEGRADA Y LA ESTRATEGIA

Se trata de una base sobre la que deben asentarse las estrategias y políticas de recursos humanos dentro de una organización. Por ello, es fundamental diseñar e implantar una correcta política de recursos humanos. A la hora de diseñar la estrategia de recursos humanos es indispensable partir de la misión (razón de ser) de nuestra organización.

Para alcanzar la misión, una vez identificada, seguimos una serie de objetivos encaminados a responder lo que queremos conseguir, cómo lo vamos a conseguir, desde dónde partimos para conseguirlo y, por supuesto, a dónde queremos llegar.

Es decir, debemos fijar una estrategia (o política) de recursos humanos que implique un flujo continuado de decisiones y así responder a una misma orientación a largo plazo. En el ámbito de las Administraciones Públicas este largo plazo debe superar la duración de una legislatura y para garantizar la permanencia y utilidad de la estrategia de recursos humanos es recomendable que en la planificación estratégica se cuente con el consenso de todas las fuerzas políticas y no sólo con las que en ese momento ostenten el gobierno. Esta visión a largo plazo no únicamente es necesaria por las tendencias de planificación organizacional actuales, que han demostrado su efectividad, sino por la propia naturaleza del acceso a la función pública.

El hecho de intentar implantar una estrategia de recursos humanos y no otra debe ser resultado de un análisis de las opciones posibles en función de los objetivos perseguidos. Ha de tenerse en cuenta.

- Viabilidad: tanto en cuestiones de coste, de tiempo de desarrollo e implantación, de consideraciones legales y de la realidad de la plantilla actual.
- Deseabilidad: grado aceptación previsible del poder político, tanto en el gobierno como en la oposición, de las organizaciones sindicales, del grueso de trabajadores actualmente en plantilla, de los trabajadores interinos pertenecientes a las distintas bolsas de empleo temporal, etc.

Pero no solo es suficiente con fijar la estrategia para encontrar la utilidad de la gestión integrada. Es fundamental que esa estrategia se ponga en marcha, se ejecute y pueda ser evaluada.

Igualmente importante es fijar instrumentos de control que garanticen el cumplimiento de la planificación. El control debe establecerse sobre indicadores concretos que puedan medirse. A pesar de ello, no únicamente deben medirse los resultados concretos sino también el esfuerzo realizado como pueda ser la participación del personal en acciones formativas para la superación de brechas formativas.

Por otro lado, la estrategia de recursos humanos debe derivarse de la global de la organización, con objetivos operativos que coadyuven al cumplimiento de los globales. Para ello, es recomendable establecer un plan de acción para un período de tiempo con actividades concretas que nos lleven a los objetivos.

Deben establecerse instrumentos de medida de la estrategia y de los planes de acción. Lo ideal es desarrollar e implantar un cuadro de mando, que es un conjunto de indicadores y ratios que nos permite medir y hacer seguimiento de nuestra estrategia.

El cuadro de mando integral se encarga de traducir la estrategia y la misión de una organización en un amplio conjunto de medidas de la actuación que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica. Mide la actuación de la organización desde cuatro perspectivas equilibradas: los presupuestos (ingresos/gastos-inversiones), los usuarios, los procesos internos y la formación y crecimiento.

Estos cuadros constituyen una herramienta de gestión, que traduce la estrategia de la organización en un conjunto coherente de indicadores. Logra clarificar y comunicar la estrategia, alinear los objetivos a todos los niveles y plazos de tiempo, permitir la realización de revisiones estratégicas periódicas, aumentar la retroalimentación, favorecer la capacitación y participación y permitir medir la creación del valor. Entre los indicadores más comunes podemos encontrar el gasto previsto para remuneraciones del personal, la inversión en formación por trabajador, la satisfacción de los usuarios con el servicio, el tiempo

de respuesta respecto de la prestación de determinado servicio, satisfacción de los empleados, etc.

Y, por supuesto, es necesario a la hora de establecer el cuadro de mando:

- Identificar los elementos de la estrategia y objetivos que vamos a medir y fijar los puntos críticos que hacen peligrar todo el proceso.
- Definir los indicadores o ratios que dotaran de objetividad y manejabilidad a las observaciones realizadas.
- Disponer de sistemas de información con agilidad y eficiencia que permitan el fácil manejo y trabajo con los datos recopilados, así como su tratamiento e interpretación posterior.

Capítulo 2:

La planificación de recursos humanos: las Entidades Locales y la necesidad de pensar a largo plazo

1. EL FACTOR HUMANO COMO RECURSO ESTRATÉGICO

1.1. Antecedentes de la función de recursos humanos

El proceso de evolución de la función de recursos humanos ha pasado de formar parte de la función directiva a constituirse como una función autónoma dotada de contenidos propios y considerada como trascendente para el resto de la organización.

Esta evolución es consecuencia de una serie de factores que han ido irrumpiendo en el contexto de las relaciones laborales y que ordenamos a continuación en orden histórica de aparición:

- Avance de la industrialización.
- Actividad asistencial asumida por la empresa
- Contribución de estudios e investigaciones
- Desarrollo jurídico laboral
- Desarrollo tecnológico
- Entorno sindical
- La evolución de los métodos de gestión de recursos humanos
- Mayor interrelación entre los mercados
- Aumento de la competitividad
- Aumento en la complejidad de las organizaciones

Estos factores han dado lugar a la especialización de la función de recursos humanos dentro de las organizaciones que, en muchos casos, se constituye como un órgano específico dotado de contenido y decisión.

Por supuesto, no todas las organizaciones han llegado al mismo grado de evolución. De hecho coexisten las cuatro fases e incluso en el caso de las Administraciones Públicas las peculiaridades del trabajo hacen que la evolución haya sido mucho más lenta o inexistente.

1.2. El factor humano como principal activo organizacional

Las personas son un factor activo, dinámico y distintivo de cualquier organización. El factor humano, es el recurso estratégico por excelencia y, por tanto, sin su cooperación y compromiso peligraría el progreso de cualquier organización, ya sea pública o privada.

El factor humano constituye el principal activo de cualquier organización, por lo que, la tendencia actual es a considerar a las personas como el elemento más dinámico y distintivo de cualquier organización; de ahí que, en la actualidad se apunte que es necesario:

- Sustituir el control por el compromiso.
- Reconocer que sin la cooperación y compromiso del factor humano no es posible el progreso de la organización.

Por otro lado, no puede olvidarse que el factor humano es complejo desde el punto de vista organizacional. Además, se han de identificar una serie de dimensiones en su múltiple naturaleza:

Desde el punto de vista de su naturaleza económica es:

- Factor físico: proporciona fuerza de trabajo y energía física. Su productividad técnica es necesaria medirla y controlarla.

- Factor económico: su coste se puede valorar en términos monetarios.
- Factor capital: constituye un depósito de conocimientos, habilidades, capacidades y experiencias. Es un recurso inagotable y flexible.
- Factor dispositivo: posee imaginación, creatividad, capacidad de decisión y de resolución de problemas.

Desde una perspectiva individual o social:

- Como individuo: posee unas características físicas, psicológicas y de personalidad y unos condicionantes educativos, económicos y familiares propios.
- Como ser social: es miembro de una sociedad y transmisor de un conjunto de valores, pautas culturales, hábitos y condicionantes sociales que se proyectan en la vida laboral.

Además, en la actual sociedad del conocimiento la persona pasa a ser el eje del sistema ya que es la principal depositaria del factor determinante del éxito: el conocimiento (Plaza-Angulo, 2015). Máxime en las organizaciones donde la actividad principal es la prestación de servicios. A este respecto profundizaremos en la última unidad didáctica del curso.

Por lo tanto, el factor humano hay que contemplarlo desde una faceta amplia e integradora que tenga en cuenta sus múltiples facetas y permita aprovechar al máximo su potencial. Es, pues, fundamental una correcta gestión de los recursos humanos que persiga la satisfacción de los objetivos personales y organizacionales.

2. LA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

2.1. Concepto

La administración de recursos humanos consiste en la planificación, puesta en práctica y control de un conjunto de actividades encaminadas a promover el desempeño eficiente del personal.

Se trata de un sistema de actividades interdependientes en el que todas ellas guardan entre sí relaciones recíprocas y hace referencia tanto a aspectos externos a la organización (mercado de trabajo, reclutamiento, etc.) como a aspectos internos (evaluación del desempeño, política salarial...). No debe ser considerada como un fin en sí misma, sino como un medio para conseguir la eficiencia y eficacia de la organización a través de la gestión de sus empleados.

Entre otras cuestiones la administración de recursos humanos se ocupa de:

- Realizar análisis de los puestos de trabajo.
- Planificar las necesidades de personal y establecer los parámetros para su reclutamiento. Debería ser una cuestión de vital importancia en las Administraciones Públicas ya que las garantías de los procedimientos administrativos de contratación u oposiciones requieren de mayor planificación que en el ámbito privado.
- Seleccionar a los candidatos, teniendo en cuenta que en la Administración Pública siempre deben primar los principios de igualdad, mérito y capacidad.
- Desarrollar políticas de bienvenida y formación para los nuevos trabajadores.
- Desarrollar un sistema de evaluación del desempeño.

- Realizar la gestión de remuneración, incentivos, permisos y todas las cuestiones relativas al cumplimiento de la legislación laboral y EBEP.
- Fomentar la comunicación interna y los procesos para compartir conocimiento.
- Implementar acciones formativas para los empleados actuales.
- Establecer el itinerario de promoción y carrera profesional de sus empleados dentro de la propia Administración Pública.
- Vigilar la motivación y fomentar el compromiso de cada uno de sus miembros.

2.2. Su objetivo

El objetivo que persigue la administración de los recursos humanos en cualquier organización es contribuir a la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos de los que dispone la organización con el fin de lograr los objetivos organizacionales. Hemos de recordar que la persona constituye el núcleo central de la actividad, por lo que su correcta actuación será lo que determine el éxito o fracaso de la actividad desarrollada.

De la correcta gestión de éstos se encarga la denominada dirección de recursos humanos, la cual persigue mejorar la contribución productiva de los empleados a la organización.

Por último, para que la gestión de los recursos humanos consiga resultados es de vital importancia la planificación, que es una decisión de carácter estratégico mediante la cual la dirección se asegura que tendrá el número correcto de personas, con las capacidades adecuadas en el momento preciso. Esta planificación debe contar al menos con las siguientes grandes etapas:

- Estudio de la situación actual.
- Previsión de las necesidades futuras.
- Desarrollo de un programa de cobertura.

3. MODERNIZACIÓN Y CAMBIO EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES LOCALES¹

Las entidades locales son determinantes para el dinamismo económico y la cohesión social de la sociedad. Como toda organización las administraciones locales se tienen que enfrentar a ambientes dinámicos y cambiantes que exigen una adaptación de éstas. Las fuerzas específicas que actúan como impulsoras del cambio son, principalmente, una serie de transformaciones debidas a una serie de factores entre los que cabe mencionar los económicos, tecnológicos, políticos, culturales, sociales y legales.

Las diversas coyunturas económicas, políticas y sociales han quebrado el crecimiento de las burocracias públicas y su distanciamiento progresivo de la sociedad. Modernizar la Administración Pública significa, fundamentalmente, adaptarse al ritmo de modernización de la sociedad misma, pero no cambiando cuando la presión de ésta se hace insostenible, sino liderando y anticipando el cambio. Con ello se hará posible una nueva cultura, un nuevo sistema de valores que la sociedad reclama para su sistema colectivo.

Si de lo que tratamos es de establecer un modelo de administración local inequívocamente dirigido a la comunidad y a los ciudadanos, el objetivo central de las actuaciones será un continuo incremento del buen gobierno y la calidad en la prestación de los servicios públicos.

¹ Texto basado en: Cortés Carreres, J. V. (2001).

El objetivo de la modernización consiste en adecuar el funcionamiento y estructura de las administraciones locales a las demandas que sus propias comunidades les plantean y de cuya adecuada satisfacción obtendrán su principal fuente de legitimación.

Por ello, se vuelve de importancia crucial determinar cuales serán las áreas diana sobre las que debemos incidir para el desarrollo de un nuevo modelo administrativo.

Si hasta ahora hemos visto los elementos dinamizadores y los espacios de actuación de la modernización y cambio, en las siguientes líneas nos centraremos en aquellos contenidos que deben ser objeto de cambio en el desarrollo modernizador. Se pueden determinar una serie de ejes básicos sobre los que articular el conjunto de medidas de cambio en relación a los recursos humanos.

El proceso de cambio cultural debe afectar, fundamentalmente, a los sistemas de valores, principios y creencias que determinan la cultura de las organizaciones locales. Los procesos de cambio no solo deben centrarse en los aspectos formales de la organización, sino que además deben enfatizar el cambio en los aspectos informales, si no, no es posible un auténtico proceso de cambio.

Desde nuestra perspectiva se considera a la cultura organizacional como el elemento clave y esencial que debe ser considerado en cualquier proceso de modernización y cambio, ya que cambiar los aspectos legislativos, el diseño y los parámetros organizacionales, el establecimiento de nuevos procedimientos, etc., no garantizan por sí solos el proceso de cambio. Así pues, los cambios culturales deben pivotar en la transferencia de los siguientes aspectos:

- De una cultura reglamentista y procedimental orientarse hacia una cultura de resultados y de servicio público a las respectivas comunidades.

- De una cultura exenta de responsabilidades y afincada en el procedimiento, pasar a una cultura donde primen las responsabilidades individuales y personales.
- De una cultura que enfatiza la estabilidad y el inmovilismo orientarse hacia una cultura que integre el cambio y la innovación permanentes.
- De una cultura de “no concienciación por los costes” a una cultura por la maximización de recursos.
- De una cultura centrada y complaciente con hacer las cosas siempre del mismo modo a una cultura donde predomine la mejora continua y constante.

Si los cambios culturales deben pivotar sobre los aspectos descritos, las características distintivas de la cultura de la Administración Local no debe alejarse de la serie de atributos que se han identificado como apropiadas:

- Tendencia a la acción.
- Flexibilidad y cercanía al cliente.
- Promoción de la autonomía y de la iniciativa.
- Aceptación de que el mayor activo de la organización son sus empleados.
- Fuerte arraigo de los valores.
- Proximidad de los ejecutivos al área de negocio.
- Concentración de esfuerzos y estructuras organizativas simples.

En esencia son cuatro las categorías susceptibles de cambio: la estructura, la tecnología, el ambiente y las personas.

El cambio de estructura implica modificar las relaciones de autoridad, los mecanismos de coordinación, especialización, agrupamiento, complejidad, rediseño de puestos y otras variables estructurales y contextuales. El cambio tecnológico deberá abarcar modificaciones en la forma como se procesa el trabajo, en los métodos y técnicas y los instrumentos y herramientas que se utilizan. El cambio en el ambiente cubre la modificación de las condiciones laborales, etc. El cambio en las personas se referirá al cambio en las actitudes, habilidades, expectativas, percepciones y comportamiento de los empleados.

Para ello debe adoptar un enfoque que proporciona el convencimiento de que ese es un elemento importante en la cualificación que el ciudadano percibirá de ese servicio. Es evidente, que uno u otro enfoque son distintos y a ellos subyacen filosofías y culturas distintas, pero además cada uno de esos enfoques requiere formas diferentes de organización.

Se pueden señalar dos formas distintas de concebir las necesidades de los ciudadanos y los servicios a prestarles. Es posible que el ciudadano se tenga que ajustar a los servicios que presta la organización local, pero también es posible la existencia de otro tipo de administración que trata de satisfacer las necesidades ciudadanas, de atenderlas de una forma más personalizada.

La dirección y el liderazgo, sobretodo, en el contexto local, deben contar con una premisa básica: en nuestras comunidades cada vez más desarrolladas, la dirección debe poner especial énfasis en el aprendizaje social adaptativo, intensificando sus capacidades para asegurar la flexibilidad y la adaptabilidad en un mundo rápidamente cambiante y crecientemente interdependiente, la dirección pública debe encontrar un modelo apropiado para dirigir comunidades con una alta y sostenida tasa de cambio social.

El primer eje estratégico para la modernización y cambio de la organizaciones locales debe consistir en la comprensión y percepción de la administración local como una organización de servicios de calidad, eficaz desde el punto de vista de los objetivos, eficiente en su relación resultados-costes, con técnicas de gestión modernas y apropiadas, en un contexto público-local, orientadas a la satisfacción de los intereses generales y demandas de sus comunidades locales y de sus propios ciudadanos, cuyos criterios de control deberían basarse en medidas de calidad de los servicios prestados y de la relevancia de esos servicios para las comunidades donde se prestan.

En otra parte de este mismo documento hemos diferenciado entre gestión estratégica y gestión operativa, retomamos ahora el primer concepto. Las organizaciones locales deben liderar su entorno y para ello deben realizar una dirección estratégica y no limitarse únicamente a una dirección operativa. La dirección estratégica consiste en el diseño, formulación y ejecución de una serie de planes a medio y largo plazo que implican una serie de decisiones que identifican y aprovechan las oportunidades básicas para la organización provenientes de la interacción con su entorno.

Por consiguiente, la Administración Local habrá de ser innovadora y sensible tendrá que atender a los signos internos y externos y estará abierta a lo que le demanda el entorno, asumiendo riesgos, analizando constantemente la información que le llega de su entorno. Pero junto a la innovación se debe mantener un cierto orden, una cierta estabilidad y un cierto respeto a las reglas. Innovación versus estabilidad, son dos aspectos, aparentemente, contrapuestos que deben combinarse de tal forma que logren un equilibrio dinámico. De la misma forma que deben equilibrarse dinámicamente un tipo de gestión dirigido a lograr impacto en el entorno y una gestión que se preocupa o que atiende al mantenimiento interno de la propia Administración.

4. LA IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS²

Cualquier esfuerzo será inútil si no se adopta una auténtica política de recursos humanos y se abandonan los métodos tradicionales de administración de personal. Quienes conforman y perciben la cultura organizativa son las personas, modificar pues la cultura se traducirá en cambiar las actitudes, las creencias y los valores que las personas tienen sobre dicha cultura. Por ello, la introducción de cambios en el sistema de gestión de recursos humanos en el sector público es uno de los ejes estratégicos en los que se hace imprescindible la intervención.

Consecuentemente hemos de volver a la idea de que en la sociedad del conocimiento y de las actitudes el factor humanos es prácticamente todo. Las estrategias básicas en materia de recursos humanos tendrán, necesariamente, que atender a fórmulas innovadoras que mediante la introducción de cambios conduzcan hacia una gestión estratégica de los recursos humanos, ya que éstos son el factor clave de todo proceso de cambio y modernización.

Las personas son un factor activo, dinámico y distintivo de cualquier organización. El factor humano, es el recurso estratégico por excelencia y, por tanto, sin su cooperación y compromiso peligraría el progreso de cualquier organización, ya sea pública o privada.

El factor humano constituye el principal activo de cualquier organización, por lo que, la tendencia actual es a considerar a las personas como el elemento más dinámico y distintivo (Plaza-Angulo, 2015) y, por ello, es necesario:

- Sustituir el control por el compromiso.
- Reconocer que sin la cooperación y compromiso del factor humano no es posible el progreso de la organización.

² Texto basado en: Cortés Carreres, J. V. (2001).

Capítulo 3:

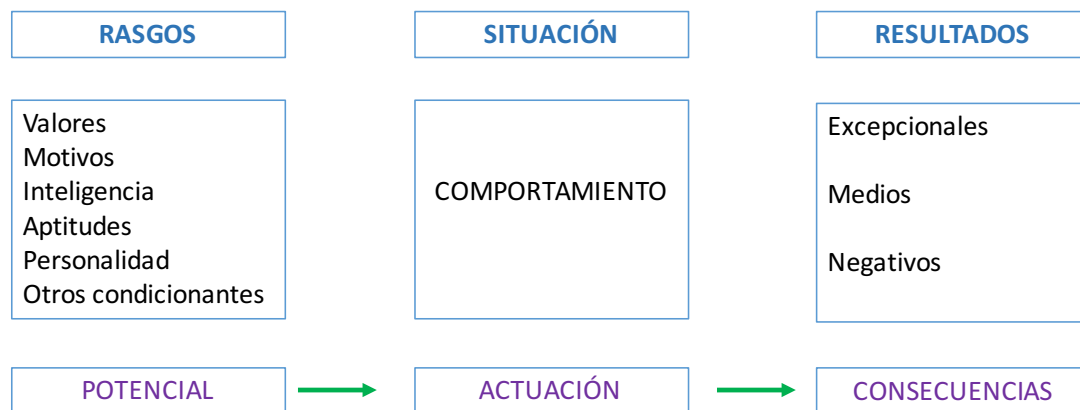
Sistemas de soporte: competencias y desempeño

1. CONCEPTO DE COMPETENCIA Y SUS DIMENSIONES

En 1973, David McClelland, profesor de la Universidad de Harvard y experto en motivación publicó un artículo científico en el que planteaba superar los métodos tradicionales de evaluación en la gestión de recursos humanos, y centrarse en identificar aquellas conductas que comparten los que son excelentes en un puesto y una cultura concretos, y que los diferencian del resto. Por ello, para él las competencias son lo que posibilita un rendimiento superior en el trabajo.

En esta misma línea, Boyatzis (1982) señala que la competencia es la capacidad o característica personal estable que puede relacionarse causalmente con un buen desempeño en un trabajo concreto. Nos referimos, por tanto, a la capacidad de desarrollar eficazmente un trabajo, empleando los conocimientos y habilidades necesarios, así como la actitud que facilite solucionar situaciones contingentes y problemas.

Gráfico 1: Escenario para las competencias



Fuente: Adaptado de Haro, 2004

Como podemos observar en el Gráfico 1, en este escenario planteado por las competencias entran en juego una serie de rasgos ligados a la persona como los valores, motivaciones, emociones, etc. que conforman la parte que debe considerarse como “potencial”. Por otro, encontramos la situación o el contexto, donde se desarrollan una serie de comportamientos, que pueden ser identificados y medidos, y que con carácter general van a escapar al control de la persona. En último lugar aparecen los resultados derivados de la acción de la persona y que podemos calificar como negativos, medios o excepcionales. Desde el punto de vista de la gestión por competencias vamos a entender, precisamente, que la competencia es el conjunto de comportamientos observables, relacionados entre sí, que son generados por un contexto dado y que pueden asociarse unos resultados óptimos.

Estas situaciones o contexto, propiciado por la propia organización de la Administración Pública, va a condicionar la propia estructura de la competencia en función de las siguientes dimensiones:

a) Saber:

Se trata del conjunto de conocimientos relacionados con los comportamientos esperados de la competencia. Estas competencias pueden ser

tanto de carácter técnico (orientados a la realización de tareas) como de carácter social (orientados a las relaciones interpersonales).

b) Saber hacer:

Se trata del conjunto de habilidades que permiten poner en práctica los conocimientos que se poseen. En este caso podemos hablar de habilidades técnicas (para realizar tareas diversas), habilidades sociales (para relacionarnos con los demás), habilidades cognitivas (para procesar la información que nos llega y convertirla en conocimiento tácito).

c) Saber estar:

Se ocupa del conjunto de actitudes acordes con las principales características del entorno organizacional y social (cultura, normas, amabilidad en la atención al público, etc.).

d) Querer hacer:

Se trata del conjunto de aspectos relacionados con la motivación responsables de que la persona quiera o no realizar los comportamientos ligados a la competencia. Pueden ser factores de carácter interno (motivación, identificación con la tarea, etc.) y externo (dinero extra, días libres, beneficios sociales, etc.).

d) Poder hacer:

Implica un conjunto de factores relacionados con el punto de vista individual y el punto de vista situacional. En el primer caso, nos referimos a la capacidad personal, las aptitudes y rasgos personales, así como a las variables que pueden aportar información respecto a la facilidad con que alguien mostrará un comportamiento determinado, o sobre su potencial de aprendizaje. En el segundo caso, nos referimos al grado de favorabilidad del medio, a las situaciones que pueden marcar distintos grados de dificultad para mostrar un comportamiento dado.

2. CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

Las competencias pueden ser clasificadas en función de distintos criterios. Nosotros veremos varios de ellos de manera resumida:

a) En función del abordaje:

Nos encontramos con competencias conductuales y competencias funcionales. En el primer caso se trata de las habilidades que explican desempeños superiores o destacados en el mundo del trabajo y que generalmente se verbalizan en términos de atributos o rasgos personales, mientras que las funcionales son las requeridas para desempeñar las actividades que componen una función laboral acorde con los estándares y la calidad establecidas por la empresa.

b) En función de su alcance:

- Competencias genéricas, que son las que permiten desarrollar los procesos más relevantes de la organización diferenciándonos de cualquier otra empresa.
- Por familia de puestos o transversales por áreas, es decir, compartidas en un mismo grupo de puestos o área de trabajo.
- Específicas de un puesto, que son aquellas que nos permiten identificar los atributos concretos de dicho puesto.

3. DISEÑO Y EVALUACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

La descripción de puestos por competencias está supeditada al tipo de actividad y al contexto en el cual se desarrolla. En este sentido, no es lo mismo un entorno cambiante y dinámico o turbulento que uno más estable. Normalmente en el ámbito de las Administraciones Públicas suele ser estable.

Para la descripción es importante saber que no partimos de lo que el personal actualmente está haciendo en su puesto, sino del resultado que se espera de dicho puesto. Es decir, se trata de que la organización fije la descripción ideal para, de este modo, analizar qué tipo de competencias colectivas e individuales son necesarias y, en caso de no cumplirse, detectar las brechas que habrá que corregir.

El perfil del puesto diseñado por competencias describirá las exigencias que deberá cumplir el trabajador en el desempeño de sus funciones para lograr los estándares de rendimiento y, en consecuencia, consecución de objetivos, esperados. Se trata, por tanto, de enumerar la titulación y formación necesaria, la descripción de las acciones a realizar, la actitud en la que deben realizarse, etc. Dicha descripción debe complementarse con la misión, visión y valores de la organización, los procesos en que el puesto interviene dentro de la organización, la ubicación en el organigrama, los flujos de comunicación, etc.

La creación de un sistema de gestión por competencias exige:

- Identificación de competencias con base en la cultura de la empresa, definición y nivelación de las mismas.
- Completar el catálogo de puestos: relacionando las funciones de cada puesto con su perfil de competencias.
- Evaluar el grado de adecuación entre el perfil del puesto y el de la persona.

Por otro lado, un sistema de gestión por competencias tiene su aplicación en las distintas funciones de recursos humanos y permite:

- Seleccionar interna y externamente a los más adecuados, facilitando los procesos de convocatoria y acceso al empleo público y de promoción y carrera profesional.

- Evaluar los comportamientos adecuados a cada puesto y el desempeño en la realización de la tarea.
- Supone un elemento fundamental para los complementos salariales y la fijación de otro tipo de incentivos.
- Ayuda a la detección de necesidades formativas al ayudarnos a detectar las brechas entre lo que el puesto exige y las competencias actuales del empleado.
- Ayuda a identificar las buenas prácticas, las cuáles pueden ser tomadas como referencia de mejora y como ejemplo para las acciones formativas a través, por ejemplo, de comunidades de prácticas.
- Ayuda a la puesta en marcha de un cambio cultural necesario hacia una cultura abierta, dispuesta al compartir información y a enfrentar cambios.

4. MOTIVACIÓN, COMPENSACIÓN Y REFUERZO

Tradicionalmente se ha considerado que el sistema retributivo era el encargado de estimular el rendimiento, motivar y contribuir al logro de los objetivos organizacionales. Si bien, en la actualidad la búsqueda permanente de ventajas competitivas que deben centrarse en la diferenciación permanente necesita del compromiso real de los trabajadores pues es en el conocimiento de estos donde puede residir dicha ventaja. De ahí, la importancia por el cómo se motiva, se incentiva el compromiso, se identifican con los valores de la organización o cómo se consigue que los expertos, trabajadores con determinada capacidad o habilidad, se involucren.

A este respecto cobra especial relevancia la cultura organizacional, el estilo de dirección y liderazgo, la organización del trabajo, los canales de comunicación, la estabilidad de la relación laboral y, en definitiva, el clima laboral.

La mejor forma de saber si se está desarrollando adecuadamente la actividad encomendada es mediante la consecución de los objetivos. Sin embargo, no podemos valernos únicamente de éstos pues no se trata solo de su consecución sino de hacerlo de manera más óptima posible, es decir con la combinación de recursos y capacidades que haga más productiva la actividad y que posibilite la eficiencia en el uso de los mismos. Para ello pueden desarrollarse técnicas de evaluación del desempeño. Uno de los requisitos de partida es que los distintos elementos de compensación guarden una relación directa con los parámetros de desempeño de los correspondientes puestos de trabajo. La fuente de la que se nutran las decisiones de compensación debe ser la evaluación del desempeño. Además de la compensación económica, es importante tener en cuenta la compensación emocional.

Implantar mecanismos de ‘salario emocional’ es imprescindible para garantizar a largo plazo la viabilidad del sistema. Así, hablamos de mecanismos de reconocimiento público, encuentros con la alta dirección, premios y viajes a los empleados de mejor rendimiento, etc.

En este sentido, la garantía de desarrollo y carrera profesional es uno de los principales incentivos que pueden utilizarse. Cuando hablamos de desarrollo nos referimos a la evolución de una persona en el perfil que ocupa en una organización. Dentro de este desarrollo la formación continua juega un papel destacado, pero también el autodesarrollo, proyectos especiales para la persona, oportunidades de dirección de equipos, etc. Trabajar en la dimensión del desarrollo de los empleados tiene un gran impacto en la motivación de los mismos y en la efectividad de su trabajo.

Una buena evaluación de desempeño debe identificar las carencias en las competencias que pueden trabajarse a través de estas actividades y, en consecuencia, corregir las brechas encontradas con el fin de contribuir a la

mejora de actividad productiva a la par que se contribuye a la consecución de objetivos personales.

Es importante definir el plan de acción general e individual y que la empresa esté lista para ponerlo en marcha:

- ¿Quién dirige el proceso de desarrollo?
- ¿Es el desarrollo de los miembros del equipo uno de los objetivos de los directivos?
- ¿Se tiene un número mínimo de horas por año para que cada empleado dedique a su desarrollo?

En las decisiones de promoción se debe tener en cuenta no sólo los resultados en el puesto actual sino las habilidades necesarias en el puesto al que se dirige. Un error típico es ascender a directivo a un técnico con desempeño excelente; habitualmente se pierde el desempeño técnico y se produce un desencaje motivacional con el puesto gerencial.

Una evaluación completa del desempeño, que incorpore las dimensiones competenciales, es fundamental para diseñar los itinerarios profesionales más ajustados a las capacidades e intereses de cada empleado. El plan de carreras debe considerar la interrelación entre la gestión del desempeño y la gestión del potencial a través del desarrollo. Debe tenerse en cuenta:

- Mapa de puestos y mapa de conocimiento.
- Perfil de exigencia: conocimientos y competencias de los puestos.
- Etapas de desarrollo: en cada ruta profesional deben establecerse las etapas secuenciales de desarrollo vinculadas a los niveles de responsabilidad, de conocimientos y de competencias.

- Elementos de gestión: definir los criterios de movilidad (experiencia mínima, titulaciones necesarias, etc.).

5. LAS COMPETENCIAS Y EL DESEMPEÑO

La gestión del desempeño está íntimamente ligada a la gestión de los recursos humanos y persigue conseguir el cumplimiento de los objetivos organizacionales mediante la optimización en el uso del principal recurso intangible de la empresa: los trabajadores. Se trata de gestionar el correcto desenvolvimiento de las capacidades y habilidades de los trabajadores en la realización de las funciones que dentro de la actividad empresarial tienen encomendada.

La gestión del desempeño por competencias impone la necesidad reflexionar sobre los resultados de la evaluación. No es suficiente con realizar la evaluación, sino con saber utilizarla con posterioridad y no hacerlo con carácter destructivo o negativo. No es una herramienta coercitiva o para justificar el castigo sino todo lo contrario, de mejora y detección de las buenas prácticas. Constituye el proceso por el que podemos medir el rendimiento del empleado y tiene por objetivo mejorar los resultados en el puesto gracias al desarrollo de las competencias.

Su gestión implica aprendizaje, tanto individual como colectivo, y el fruto del aprendizaje es la innovación que, con carácter general, se convierte en la responsable de la mejora de la productividad (Plaza-Angulo, 2015). Si se reduce la gestión del desempeño a la simple medición es probable que se termine con una menor productividad en lugar de mejorarla. Por ello, debe ir acompañada de una batería de medidas de intervención para corregir (no para castigar) las deficiencias encontradas.

Por otro lado, encontramos las evaluaciones informales, realizadas mediante la observación en el trabajo diario, y que son necesarias pero

insuficientes. Contando con un sistema formal de retroalimentación, el departamento de personal puede identificar a los empleados que cumplen o exceden lo esperado y a los que no lo hacen e identificar así, las necesidades de los mismos.

Por otro lado, no cualquier sistema de evaluación del desempeño es aplicable en cualquier organización. El sistema debe ser válido, confiable, efectivo y aceptado por todos sus miembros. Es importante, por tanto, no copiar al pie de la letra modelos desarrollados en otras organizaciones (aunque sí pueden adaptarse) y, por supuesto, y de manera imprescindible trabajar en los elementos culturales necesarios para que este tipo de prácticas sea aceptado, consensuado y compartido por todos los miembros de la organización.

6. CONCEPTO, OBJETIVO Y CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La Real Academia Española de la Lengua define al verbo desempeñar como “ejercer las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio”. Sin embargo, cuando nos acercamos al ámbito laboral no únicamente se entiende por ejercer dichas obligaciones sino por hacerlo de la mejor forma posible. De ahí que el desempeño guarde una estrechísima relación con el compromiso de la persona en la realización de su actividad profesional.

La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora el rendimiento y la conducta profesional en un determinado puesto de trabajo. Es un proceso sistemático y periódico de medida objetiva del nivel de eficacia y eficiencia de un empleado, o equipo, en su trabajo. No es un conjunto de acciones puntuales, sino que debe responder a un programa previamente establecido, en el que se establezca:

- La periodicidad de las evaluaciones.

- La metodología que se seguirá; la cual debe ser comprendida por todos los empleados.
- Las fechas en que se realizarán las evaluaciones.
- Los objetivos que se persiguen; los cuales deben ser comprendidos y aceptados por todos los empleados.
- En las Administraciones Públicas donde se da la particularidad de empleados laborales, funcionarios y cargos políticos, es fundamental que exista consenso y convencimiento entre todos estos estamentos.

Además, no es una actividad aislada, sino una serie de actividades que se llevan a cabo a lo largo del año dentro de un sistema de dirección apoyado en la evaluación continua. Los objetivos perseguidos deben ser alcanzables y conocidos y compartidos por el personal y la dirección.

Los principales objetivos a perseguir son:

- Tomar decisiones respecto a los ascensos, promociones, traslados, carrera profesional. Y no solo tomar decisiones, sino establecer itinerarios para la carrera profesional de cada uno de los empleados.
- Detectar las necesidades de formación del personal, al poner de manifiesto los conocimientos y habilidades del mismo en relación con las exigencias de su puesto de trabajo. Para ello suele ser muy útil y casi imprescindible la elaboración de mapas de conocimiento o de competencias.
- Calificar al personal, pues es necesario que cada trabajador esté correctamente calificado en función de sus capacidades y limitaciones y en relación con el resto del personal.
- Establecer planes salariales e incentivos, ya sean económicos o no.

- Realizar un seguimiento personal a cada trabajador, siendo muy útil tanto durante el período de prueba del mismo, como posteriormente para gestionar su carrera profesional y su evolución dentro de la organización.
- Mejorar la colaboración entre superiores y subordinados, así como entre empleados y representantes políticos.
- Identificar la potencialidad de los empleados, permitiendo así gestionar su talento.
- Fomentar un clima que estimule y motive a los empleados.
- Reducir la incertidumbre acerca de las expectativas del puesto de trabajo.
- Mejorar el clima laboral mediante un aumento en la percepción de equidad interna en la organización.
- Evaluar el buen funcionamiento de los sistemas de gestión existentes en la organización.

7. DIMENSIONES DEL DESEMPEÑO INDIVIDUAL: EL QUÉ Y EL CÓMO

El desempeño afecta a un conjunto de dimensiones, muchas de las cuales son intangibles, que dan lugar a dificultades y complejidades en su evaluación. Con carácter general podemos hablar de dos grandes dimensiones:

- El “qué”: el objetivo o resultado esperado.
- El “cómo”: la forma en que se consigue ese resultado.

En relación al “qué”, ésta es la dimensión evaluada tradicionalmente debido a su mayor facilidad de medida y menor coste emocional. Se encarga de los aspectos cuantitativos relacionados con los resultados en un puesto de trabajo como, por ejemplo, el número de usuarios atendido.

Existen muchos puestos de trabajo donde resulta extremadamente complicado definir y cuantificar unos objetivos que reflejen el desempeño de forma completa, sobre todo cuando nos referimos a la prestación de servicios. Además, cualquier acción humana tiene un componente intangible. Estas variables pertenecen más al ámbito de las actitudes y los rasgos personales que a la propia cualificación técnica: competencias.

Pero, siguiendo con el mismo ejemplo, ¿es suficiente con atender a un gran número de usuarios? Probablemente no, pues la forma en que se presta el servicio suele antojarse como fundamental para la satisfacción del cliente. Por ello, suele afirmarse que si se pone el énfasis en el ‘qué’, puede resentirse el ‘cómo’.

En función del tipo de organización y de los diferentes puestos de trabajo, se debe definir un sistema mixto que relacione ambas dimensiones y, en el caso de las Administraciones Públicas no debemos olvidar que nuestros servicios son derechos de la ciudadanía por lo que la calidad debe primar en todo momento.

8. CONSIDERACIONES E IMPLICACIONES IMPORTANTES

Un buen sistema técnico no garantiza un proceso de evaluación efectivo. Es necesario que todos los empleados tengan una percepción compartida de los objetivos. Las partes, incluida la alta dirección, deben estar involucradas en el proceso y los directivos y gestores deben querer llevarlo a cabo y tener las habilidades necesarias para hacerlo. Es de vital importancia revisar sistemáticamente la calidad del sistema definido e implementado.

En el momento de implantar cualquier “innovación” organizacional es fundamental conocer el punto de partida en el que se encuentra la organización y el objetivo que se quiere alcanzar. La implantación de un sistema de gestión del desempeño debe considerar la cultura, valores y sistemas de la organización, que impactan en el conjunto de expectativas existentes entre los empleados y la organización. Este análisis organizacional puede incluso revelarnos qué grupos tienen diferentes contratos psicológicos.

Es fundamental tener en cuenta que todo nuevo proceso conlleva resistencia al cambio parte de los empleados, por lo que la gestión del cambio es otra cuestión a tener muy en cuenta.

Una implantación mal gestionada puede generar actitudes negativas frente al cambio, como pueden ser la confusión, la negación, el rechazo o la baja motivación. La gestión del cambio requiere definir y comunicar el objetivo del mismo y la visión del lugar en dónde se quiere estar. Igualmente, se debe explicar las razones del cambio y manifestar las debilidades del sistema actual.

Las respuestas organizacionales a los cambios dependen de quién impulsa el cambio y de qué manera. La alta dirección se constituye en el principal “agente” de cambio. Una vez la filosofía del cambio esté clara, se puede proceder a la comunicación del sistema en sí mismo.

Los canales de comunicación pueden ser masivos (permiten la transmisión clara de conocimientos) e interpersonales (favorecen el cambio de actitudes). Es clave la participación de diferentes grupos, lo cual permita conseguir el apoyo de líderes de opinión y el compromiso de los directivos de línea. Una vez el cambio empieza a ser efectivo, es fundamental comunicar asimismo las “pequeñas” victorias o logros que se van obteniendo.

Por otro lado, es imprescindible que la alta dirección esté comprometida con la implantación del sistema de gestión del desempeño. La alta dirección es quien debe definir los valores que se quiere transmitir o fortalecer y estos valores

son la base de los comportamientos (competencias) a incluir en el sistema de evaluación. El compromiso de la alta dirección debe ser tal que ellos mismos y su grupo sean también evaluados. Si, además, el directivo es evaluador, debe conocer y entender el sistema, hablar el mismo lenguaje y usar las mismas técnicas, y tener las habilidades necesarias para evaluar y realizar la entrevista de evaluación.

Por último, todos los sistemas son por naturaleza deficitarios y exigen ser periódicamente revisados. Por lo tanto, se recomienda la creación de un comité de evaluación que vele por la calidad del sistema. Este comité puede tener las siguientes funciones:

- Valorar la fiabilidad y estabilidad en el tiempo de las medidas y la validez de las mismas (que se mida lo que se pretende).
- Revisar que el proceso se realice de manera homogénea entre unidades.
- Velar por la justa aplicación del sistema y valorar las apelaciones.
- Revisar que el sistema sí esté alineado con los objetivos de la organización, con la estrategia y la cultura.

Capítulo 4:

La necesidad de gestionar el conocimiento como garantía de valor y calidad en la prestación del servicio

1. LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

En la actualidad la gestión del conocimiento ha cobrado gran trascendencia debido a las características dinámicas de los entornos actuales, a la creciente interconexión y a la inmediatez y exceso de información. Esta realidad exige un nivel de reacción y adaptación permanente que convierte al conocimiento en un recurso central (Drucker, 1993).

Esta configuración ha dado lugar a que el conocimiento haya superado a los tres factores productivos clásicos (tierra, trabajo y capital), convirtiéndose en el principal recurso de la actividad empresarial (Hagemeister y Lertxundi, 2007). Consecuentemente, el peso de los intangibles alcanza a la estrategia y se configuran como base esencial para la búsqueda de ventajas competitivas.

Algunas de las áreas en las que se han demostrado mejoras sustanciales han sido las siguientes:

- En el aprovechamiento eficiente de los recursos y capacidades.

- En el estudio del entorno y, especialmente, de los clientes o usuarios.
- En el fomento y uso de la creatividad mediante la innovación de productos, procesos y servicios.
- En el aumento de la eficiencia en la gestión organizacional.
- En la mejora del clima laboral y la consecución de compromiso por parte de los empleados.

De hecho, la literatura especializada en la materia ya demostró empíricamente a principios del siglo XXI (entre otros, Bhatt, 2000) que la consecución de la ventaja competitiva en las empresas depende de “la eficiencia, alcance y flexibilidad de la integración de conocimiento especializado de los trabajadores, así como de una cultura organizacional que favorezca la cooperación y el intercambio de conocimiento”.

Por otro lado, como señala Plaza-Angulo (2016), la dimensión eminentemente intangible del conocimiento, que reside principalmente en la persona, puede de relieve el valor del trabajador como ser humano y no como mero recurso productivo”. Por ello, es enormemente importante el modo en que se motiva, se promueve el compromiso, se comparten los valores de la organización y se logra la involucración de los trabajadores (entre otros, Collins y Smith 2006 o Cárcel et al., 2014).

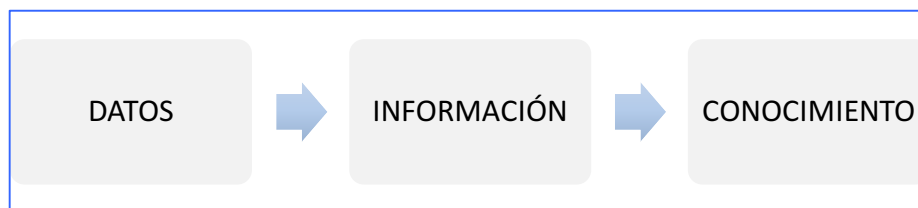
Estas cuestiones cobran gran importancia cuando dejamos el ámbito empresarial y nos centramos en el ámbito de las Administraciones Públicas. Si bien es cierto que en éstas no se persigue la consecución de ventajas competitivas, no es menos cierto que la búsqueda de la eficiencia en la utilización de sus recursos y capacidades orientada siempre a prestar la mayor calidad posible en el servicio, y todo ello en un contexto como el actual de recortes o contención presupuestaria, sitúa en el centro a las prácticas de gestión del conocimiento como el mejor medio para lograr dichos objetivos.

2. CONCEPTOS BÁSICOS DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

Aunque este curso no trata sobre la gestión del conocimiento, el papel central que juega la persona, los empleados, como principales poseedores del conocimiento, nos hace hablar de ello pues la gestión de recursos humanos va estar, consecuentemente, ligada de forma directa a la gestión de los intangibles que realice la organización. La máxima de esta relación es muy simple y fácil de entender: si una persona no está a gusto será menos proclive a compartir su conocimiento y a usarlo en su trabajo. Si esto ocurre, la organización incurre en ineficiencia pues cuenta con recursos potenciales que no podrá utilizar.

Por esta razón, y antes de continuar con cuestiones más concretas de gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas, creemos necesario explicar algunos conceptos básicos.

Figura 1. Relación entre los elementos que configuran el conocimiento



Fuente: elaboración propia

Cuando se habla de conocimiento es frecuente la confusión con otras palabras como información e incluso los datos. No es lo mismo gestionar información o gestionar datos o que gestionar conocimiento:

- Dato. El dato no describe la realidad aunque es la materia prima en la que se apoya la información. Puede decirse que el dato es un hecho físico que por sí mismo no tiene significado. Un ejemplo puede ser el el número de usuarios de un servicio (pero sólo el número, no lo que ello supone).
- Información. La información es “el dato dotado de significado” (Plaza-Angulo, 2015). El dato se transforma en información cuando adquiere

significado para el receptor. En el ejemplo anterior, el dato podría pasar a ser información cuando el receptor sabe que ese número de usuarios es imposible de atender por una única persona.

- Conocimiento. El conocimiento se basa en el de información y podemos decir que es la parte de la información que es asimilada por la persona y que le permite tomar decisiones o actuar de determinada forma. El conocimiento está relacionado directamente con la acción. En el ejemplo anterior, atendiendo con menor atención y más rapidez a los usuarios.

Por lo tanto, cuando hablamos de gestión del conocimiento lo hacemos de gestionar los datos, la información y, finalmente el conocimiento. Pero el concepto de conocimiento es mucho más complejo y sus repercusiones son muchas. De manera resumida, podríamos decir que engloba a todos los activos intangibles cuya potencialidad puede generar valor para la organización, comprendiendo a las habilidades, relaciones sociales, formación reglada, formación no reglada, experiencia profesional y experiencia en cualquier ámbito aunque no sea profesional, aptitudes, actitudes, valores. Y todo ello, desde un punto de vista individual, de cada una de las personas que integran la organización, y, también, desde un punto de vista colectivo; es decir, la cultura organizacional, las costumbres en los procedimientos de trabajo, los procedimientos formales de trabajo, las relaciones grupales, etc.

Cuando en una organización se gestiona el conocimiento, ha de hacerse como un proceso ligado a la estrategia de la propia Administración, controlado y revisado que, además, depende de la cultura organizacional y, en el cual, resulta fundamental el hecho de compartir. La persona, como principal repositorio de conocimiento y principal agente creador de nuevo conocimiento, se convierte en pieza clave para la organización, trascendiendo el papel de recurso productivo.

Por otro lado, es necesario saber que existen dos tipos de conocimiento: el tácito y el explícito (Nonaka y Takeuchi, 1995).

- El conocimiento tácito es fundamentalmente personal, difícil de expresarse formalmente y difícil de compartir. Reside principalmente en la persona y es fruto de la experiencia, valores, saber hacer, etc., estando directamente ligado a la acción humana y, consecuentemente, a la voluntad de compartir o poner en práctica su conocimiento.
- El conocimiento explícito es formal, sistemático y puede expresarse en palabras, números o símbolos. Puede ser, por ejemplo, la información contenida en un manual o en un reglamento de funcionamiento de un determinado servicio.

Si tomamos el ejemplo de un reglamento aprobado en un ayuntamiento, en el cual se expone la forma en la que ha de prestarse determinado servicio, el conocimiento explícito será el texto de dicho reglamento. Ahora bien, la interpretación y la forma de implantación de ese texto es conocimiento tácito y dependerá de la persona que lo interprete e implante.

Por otro lado, el total del conocimiento que existe en una organización constituye el capital intelectual. Este, a su vez, se divide en tres grandes grupos:

- Capital humano: agrupa los valores, actitudes, aptitudes y habilidades que poseen los todos miembros de la organización. En una Administración Pública hablamos de funcionarios, personal laboral, cargos y representantes políticos, trabajadores de empresas de servicios subcontratadas, voluntarios (si colaboran en algunas actividades), etc.
- Capital estructural: agrupa al conocimiento colectivo que surge de la actividad organizativa como la cultura organizacional o la estructura de los procesos de trabajo. Además, en el caso de la Administración Pública se considera también capital estructural a toda la organización administrativa, los procedimientos administrativos, las competencias, etc.
- Capital relacional: agrupa a los intangibles derivados de las relaciones de la organización y sus miembros con el entorno. En el caso de la

Administración Pública hablamos de las relaciones con usuarios, otras Administraciones, empresas privadas, colectivos sociales y ciudadanos, proveedores, etc.

3. CONSIDERACIONES DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LOCALES

3.1. El conocimiento en los entes locales

En una época de continuos recortes presupuestarios la única opción de las entidades locales, y la Administración Pública en general, para mantener la calidad de los servicios pasa por logra una mayor eficiencia en la gestión de los recursos disponibles y ello pasa, no por exprimir a los empleados públicos, sino por implantar sistemas de gestión del conocimiento que ayuden a mejorar el uso de los recursos públicos.

Podemos establecer una serie de diferencia en cuanto a la construcción del conocimiento en el ámbito de la Administración Pública respecto del sector privado, pues el sector público tiene, lejos de tópicos, una mayor necesidad de “incrementar la eficiencia y reducir costes”, con lo cual favorece la formación social del conocimiento. También es reseñable la formalización del conocimiento, la formación continua de los empleados o la diseminación del conocimiento. Aunque, en cualquier caso, lo realmente diferenciador y, de gran trascendencia, es que en el sector público el conocimiento es el principal factor de producción (prestación de servicios).

Ahora bien, el carácter excesivamente jerárquico suele obstaculizar la puesta en común de información y coartar la creatividad y la innovación en el puesto de trabajo. Además, en entidades de tamaño medio, además de los grandes ayuntamientos, donde es frecuente la diseminación del personal tanto en funciones como en distintos centros de trabajo, es frecuente encontrar estructuras y culturas que limitan la acción de compartir conocimiento.

3.2. Utilidad para la Administración Local

En toda organización, la gestión del conocimiento persigue unos objetivos generales como son la mejora de la eficacia, de la efectividad, en el mantenimiento de la organización actualizada, la mejora en las respuestas a las necesidades de los usuarios, la mejora en la calidad y la mayor objetividad en la toma de decisiones.

Como señala Plaza-Angulo (2015-A, p. 15), “Una organización que gestiona el conocimiento es una organización más transparente y más asequible, tanto en su relación con el personal como en su relación con los usuarios. Es una organización dónde los trabajadores tienen a su alcance todos los recursos de información que necesitan y las herramientas para usarlos adecuadamente. En consecuencia, es una organización que maximiza sus recursos, con la consecuente mejora en la eficacia y efectividad en la prestación de servicios y, en consecuencia, en los estándares de calidad. De ahí que el objetivo de cualquier modelo de gestión del conocimiento deba estar alineado con la estrategia organizacional”.

4. CULTURA ORGANIZACIONAL, CULTURA DEL CONOCIMIENTO Y COMPROMISO DE LOS TRABAJADORES

Como señala Plaza-Angulo (2015-A, p. 15), “El valor que aportan los trabajadores es la diferencia que marca la calidad del servicio en las administraciones locales. Son las personas el principal recurso con el que cuenta la Administración y son las personas, a su vez, el principal repositorio de conocimiento de las organizaciones. Por tanto, es fundamental que la gestión del conocimiento tenga a los trabajadores como centro de todas sus acciones convirtiéndose la gestión de los recursos humanos en determinante. No puede obviarse que al hablar de gestión del conocimiento estamos hablando de compartir, colaborar, cooperar y, por consiguiente, de compromiso. Es por este motivo por el que es esencial la implicación de la dirección organizacional en todos sus niveles ya que, es necesario contar con el mayor número de

herramientas posibles para conseguir la motivación de los empleados. Además, no puede olvidarse que la base de la innovación es el conocimiento compartido, y una organización innovadora solo lo es cuando facilita el clima y el espacio para compartirlo.”

A la hora de hablar de una organización que comparte, de una organización abierta, hemos de hablar inevitablemente de cultura. Schein (2000) afirma que la cultura organizacional es el conjunto de supuestos compartidos que tiene un grupo y determina la forma en que se percibe, piensa y reacciona en diversos entornos. Es decir, se trata del conjunto de normas, valores y creencias que comparten los trabajadores dentro de la organización (Plaza-Angulo, 2016). Cuando nos referimos a cultura del conocimiento lo que hacemos es poner el énfasis en que la cultura organizacional sea proclive a maximizar el rendimiento del conocimiento del que puede disponer la organización (Plaza-Angulo, 2016).

Por otro lado, según Collins y Smith (2006) la evidencia empírica demuestra que las prácticas de recursos humanos basadas en el compromiso se traducen en un mejor desempeño, al crear un clima laboral que motiva a los trabajadores hacia la consecución de objetivos colectivos y aumenta también la motivación para que compartan sus conocimientos.

La cultura organizacional es la responsable de crear el contexto para la interacción social, facilitar las actividades grupales y la distribución de nuevo conocimiento. Para ello es fundamental la actuación de la dirección de forma voluntaria y consciente (Nonaka y Takeuchi, 1995). Por ello, el principal reto para la organización es crear un ambiente propicio.

Ahora bien, el éxito de la cultura del conocimiento depende también de la actitud de los trabajadores (Lin 2007), ya que la transferencia de conocimiento no es un proceso espontáneo, sino que depende de la voluntad de las personas. Pero las personas no siempre están dispuestas a compartir, sobre todo cuando no se encuentra a gusto en su lugar de trabajo. Por ello, hay que determinar los factores que promueven la transferencia o intercambio de conocimiento y que

hacen que el trabajador esté motivado para compartir lo que sabe (Plaza-Angulo, 2016).

Por otro lado, también es importante el papel de la confianza, pues existe una correlación positiva, validada empíricamente, entre la confianza y el intercambio de conocimiento (Rutten et al., 2016). De este modo, cuando los empleados confían entre sí tienden a compartir sus conocimientos y a aceptar la información que nos proporcionan otros.

Para finalizar la unidad incluimos dos párrafos íntegros del trabajo de Plaza-Angulo (2016):

“Con el objetivo de buscar el compromiso y generar confianza cabe recordar que en toda relación interpersonal existe un comportamiento bidireccional y recíproco. Es decir, la motivación será posible si la persona encuentra en la acción que se pretende inducir una compensación a su esfuerzo. Por ello, la creación de la atmósfera que facilita el intercambio de conocimiento debe incluir mecanismos de motivación con efectos a corto y largo plazo (Lin y Lo, 2015), sin olvidar que la principal motivación para intercambiar conocimiento es que la persona se sienta valorada (Stenius et al., 2016). Toda persona busca en su trabajo mucho más que una contraprestación económica, que se da por hecho. Valora factores como un ambiente de trabajo en el que puedan poner en práctica sus capacidades, trabajar en una atmósfera de respeto mutuo, la posibilidad de realizarse en el trabajo o que la organización tenga unos principios similares a los suyos (Martín et al., 2009).

En definitiva, la cultura organizacional debe promover la creación de un clima adecuado para la transferencia de conocimiento que deberá, además, cultivar el compromiso afectivo, que se basa en una relación recíproca en la que el trabajador aporta sus competencias a la organización a cambio de una valoración que se traduce en recompensas económicas y, especialmente, en unas condiciones de trabajo adecuadas (Martín-Pérez y Martín-Cruz, 2015). Los trabajadores, como miembros de la organización, han de sentir que la organización satisface sus necesidades (Meyer y Herscovitch, 2001). Pero,

también, debe gustarles las características del trabajo y la implicación que exigen (Mathieu y Zajac, 1990), el ambiente o clima de trabajo (Steers, 1977), las recompensas personales (Ko et al., 1997) o algo tan básico y esencial en las empresas de economía social como la participación en la toma de decisiones (Meyer and Allen, 1991).”

BIBLIOGRAFÍA

- Bhatt, G. D. (2000). Organizing knowledge in the knowledge development cycle. *Journal of Knowledge Management*, 4 (1), pp. 15-26.
- Boyatzis, R. E. (1982). The competent manager. John Wiley & Son, New York.
- Cárcel Carrasco, F. J. y Roldán Porta, C. (2014). Principios básicos de la Gestión del Conocimiento y su aplicación a la empresa industrial en sus actividades tácticas de mantenimiento y explotación operativa: Un estudio cualitativo. *Intangible capital*, 9(1), pp. 91-125.
- Collins, C. J. y Smith, K. G. (2006). Knowledge exchange and combination: The role of human resource practices in the performance of high-technology firms. *Academy of Management Journal*, 49(3), pp. 544-560.
- Cortés Carreres, J. V. (2001). *Manual práctico de gestión de recursos humanos en la Administración local*. Federación Española de Municipios y Provincias. Dykinson, Madrid.
- De Haro García, J. M. (2004). El Cuadro de Mando Competencial: un modelo para desarrollar las competencias de las personas en las organizaciones. Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos, (262), 245-280.
- Drucker, P. (1993). *Post-capitalist society*. Butterworth-Heinemann, Nueva York.
- Lin, E. (2007). Knowledge sharing and firm innovation capability: an empirical study”. *International Journal of Manpower*, 28(3/4), 315-332.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005). *La gestión del conocimiento al servicio de la mejora continua de las Administraciones Locales*. Guías de apoyo a la calidad en la gestión pública local. Guía 3. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid. Recuperado de:

- Plaza-Angulo, J. J. (2015-A). El reto de la gestión del conocimiento. *Revista Calidad, Ayuntamiento de Málaga*, nº 35, p. 15. Recuperado de: http://calidad.malaga.eu/export/sites/default/formacion/calidad/portal/men u/portada/documentos/Revista_35.pdf
- Plaza-Angulo, J. J. (2015-B). *Apuntes sobre la gestión del conocimiento en organizaciones*. Inteligencia competitiva y gestión del conocimiento. Repositorio Institucional de la Universidad de Málaga. Recuperado de: https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/10463/manual_GCOrg.pdf?sequence=1
- Plaza-Angulo, J. J. (2016). El compromiso de los trabajadores como garantía de competitividad de las empresas de economía social en entornos dinámicos. *XVI Congreso de Investigadores en Economía Social y Cooperativa Economía Social: crecimiento económico y bienestar*. Premio a la mejor comunicación.
- Real Academia Española (2018): *Diccionario de la lengua española*. Asociación de Academias de la Lengua Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>
- Real Academia Española (2018): *Diccionario de la lengua española*. Asociación de Academias de la Lengua Española. Recuperado de: <http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>
- Sanz Díaz, B., Cortés i Carreres, J. V., & Gonzalo Muñoz, J. (2006). *La Gestión del personal en la Administración Local*. Recuperado de: <http://portal.dival.es/sites/default/files/01-la-gestion-del-personal-en-la-admon-local.pdf>
- Schein, E. H.(2000). *Sense and nonsense about culture and climate*, in Ashkanasy, N.M., Widerom, C.P.M. and Peterson, M.F. (Eds), *Handbook of Organizational Culture and Climate*, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 23-29.